



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 10 de septiembre de 2014
(OR. en)

13040/14

DROIPEN 103
ENFOPOL 262

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por el Secretario General de la Comisión Europea, D. Jordi AYET PUIGARNAU, Director
Fecha de recepción:	5 de septiembre de 2014
A:	D. Uwe CORSEPIUS, Secretario General del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2014) 554 final
Asunto:	INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre la aplicación de la Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2014) 554 final.

Adj.: COM(2014) 554 final

Bruselas, 5.9.2014
COM(2014) 554 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación de la Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo

{SWD(2014) 270 final}

ÍNDICE

1.	Introducción	3
1.1.	Antecedentes	3
1.2.	Principales elementos y finalidad de la Decisión marco de 2008	3
1.3.	Ámbito del informe de aplicación	4
2.	Transposición por los Estados miembros	5
2.1.	Tipificación de los nuevos delitos de provocación, captación y adiestramiento de terroristas	5
2.1.1.	Provocación	6
2.1.2.	Captación de terroristas	7
2.1.3.	Adiestramiento de terroristas	8
2.2.	Delitos conexos	10
2.2.1.	Complicidad	10
2.2.2.	Tentativa	10
2.3.	Penas aplicables a las personas jurídicas	10
3.	Observaciones finales	11

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación de la Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes

La Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo (en lo sucesivo, «Decisión Marco de 2002»¹) sirvió de base para la aproximación de las disposiciones de Derecho penal relativas a los delitos de terrorismo. Para responder a la evolución de las amenazas de radicalización, captación de terroristas y terrorismo, la Decisión marco 2008/919/JAI (en lo sucesivo, «Decisión Marco de 2008»²) tipificó como delitos la provocación a la comisión de un delito de terrorismo y la captación y el adiestramiento de terroristas. Delitos de terrorismo similares ya habían sido introducidos por el Convenio del Consejo de Europa para la represión del terrorismo de 2005. Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas había exhortado a los Estados a explorar vías y medios para combatir la provocación a la comisión de actos terroristas, así como el terrorismo en todas sus manifestaciones en Internet³.

Los Estados miembros tenían la obligación de adoptar y notificar las medidas de ejecución necesarias a más tardar el 9 de diciembre de 2010. La Comisión debía elaborar un informe sobre la base de esa información. A continuación, el Consejo debería haber evaluado, a más tardar el 9 de diciembre de 2011, si los Estados miembros habían adoptado las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Decisión Marco de 2008⁴. A partir del 1 de diciembre de 2014, la Comisión tendrá competencia para evaluar si los Estados miembros han dado cumplimiento a la Decisión y para incoar, en su caso, procedimientos de infracción.

1.2. Principales elementos y finalidad de la Decisión Marco de 2008

La Decisión Marco de 2008 tipificó tres nuevos delitos ligados al terrorismo, a saber, la «provocación a la comisión de un delito de terrorismo», la «captación de terroristas» y el «adiestramiento de terroristas»⁵. Los Estados miembros están obligados a tipificar como

¹ DO L 164 de 22.6.2002, pp. 3 a 7.

² DO L 330 de 19.12.2008, pp. 21 a 23.

³ Véase la Resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como la Estrategia mundial de Lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas, adoptada en 2006.

⁴ Véase el artículo 3, apartados 1 y 2 de la Decisión Marco de 2008.

⁵ Véase el artículo 1, apartado 1, de la Decisión Marco de 2008 que modifica el artículo 3 de la Decisión Marco de 2002. Los delitos ligados a actividades terroristas, tal como se definían en el artículo 3 de la Decisión Marco de 2002, solo incluían el hurto o robo con agravantes, el chantaje y el libramiento de documentos administrativos falsos con el fin de cometer delitos de terrorismo. Los nuevos delitos se

delito la complicidad en la comisión de los nuevos delitos⁶. La tipificación como delito de la tentativa de captación y adiestramiento de terroristas es opcional⁷.

La Decisión Marco de 2008 pretende reducir la difusión de mensajes y material que puedan inducir a las personas a cometer ataques terroristas⁸ y adaptar la legislación en vigor a los cambios en el *modus operandi* de los terroristas y sus partidarios. Esos cambios incluyen, en particular, la sustitución de grupos estructurados y jerárquicos por grupúsculos semiautónomos y agentes solitarios y el uso creciente de Internet para inspirar, movilizar e instruir y adiestrar a redes terroristas locales e individuos⁹. Las disposiciones de ejecución de la Directiva Marco de 2002 se consideraron insuficientes en la medida en que conductas como la difusión de mensajes de provocación que no inciten a una persona en concreto a cometer un delito de terrorismo, o la difusión de mensajes animando a las personas a convertirse en terroristas sin hacer referencia a un delito terrorista concreto, o la difusión a través de Internet de conocimientos terroristas no destinados a apoyar las actividades de un grupo terrorista específico, no estaban necesariamente tipificadas como delitos. La Decisión Marco de 2008 se diseñó para colmar estas lagunas, promover la aplicación de la ley y mejorar la cooperación policial y judicial.

El artículo 2 de la Decisión Marco de 2008 aclara que esta no tiene por efecto exigir a los Estados miembros la adopción de medidas que contradigan, por ejemplo, principios fundamentales relativos a la libertad de expresión. El artículo 3, apartado 1, recuerda a los Estados miembros la necesidad de garantizar que la tipificación sea proporcional a los objetivos legítimos perseguidos y necesaria en una sociedad democrática y que excluya cualquier forma de arbitrariedad y discriminación. Estas disposiciones reflejan las salvaguardas recogidas en el artículo 12 del Convenio del Consejo de Europa. Por otra parte, los nuevos delitos no se han concebido para incluir la difusión de material con fines científicos, académicos o informativos ni la expresión pública de opiniones polémicas o controvertidas sobre cuestiones políticas sensibles que garantiza el derecho a la libertad de expresión.

1.3. **Ámbito del informe de aplicación**

La descripción y el análisis recogidos en el presente informe se basan fundamentalmente en la información proporcionada por los Estados miembros, complementada con información de dominio público y con las conclusiones de un estudio externo.

añadieron como letras a) a c) del artículo 3, apartado 1, y los delitos recogidos en las antiguas letras a) a c) han pasado a las letras d) a f) del artículo 3, apartado 1.

⁶ Véase el artículo 1, apartado 2, de la Decisión Marco de 2008 que modifica el artículo 4 de la Decisión Marco de 2002, introduciendo el artículo 4, apartado 1.

⁷ Véase el artículo 1, apartado 2, de la Decisión Marco de 2008 que modifica el artículo 4 de la Decisión Marco de 2002, introduciendo el artículo 4, apartado 4.

⁸ Véase el considerando 7 de la Decisión Marco de 2008.

⁹ Véase, en particular, los considerandos 4 y 5 de la Decisión Marco de 2008. Véase también el reciente informe de 2014 sobre la situación y las tendencias del terrorismo en la UE publicado por Europol, en el que se subraya, entre otros aspectos, que el uso de Internet y de los medios sociales como instrumentos de planificación, financiación, captación, comunicación, instrucción, formación y propaganda habría contribuido a la aceleración de la (auto)radicalización de ciudadanos de la UE.

El informe se centra en las medidas que los Estados miembros han adoptado hasta ahora para regular los nuevos delitos, incluidos los delitos conexos, y las penas correspondientes¹⁰. En él se evalúa si los Estados miembros han ejecutado la Decisión Marco de 2008 dentro del plazo establecido, si se cumplen los requisitos de claridad y seguridad jurídica y si se han alcanzado los objetivos de la Decisión Marco de 2008. La posibilidad de perseguir con éxito estos delitos depende asimismo de la correcta ejecución de las disposiciones (inalteradas) de la Decisión Marco de 2002. Aunque el presente informe no vuelve a evaluar el cumplimiento de estas disposiciones¹¹, llama, no obstante, la atención sobre las conclusiones de anteriores informes de ejecución y las deficiencias detectadas en ellos¹². A menos que se solucionen, tales deficiencias afectarán al ámbito de los nuevos delitos de provocación, captación y adiestramiento de terroristas.

2. TRANSPOSICIÓN POR LOS ESTADOS MIEMBROS

2.1. Tipificación de los nuevos delitos de provocación, captación y adiestramiento de terroristas

La mayoría de los Estados miembros han tipificado como delitos la provocación, la captación y el adiestramiento de terroristas, si bien en algunos casos, el alcance de las disposiciones es más limitado que el previsto en la Decisión Marco de 2008.

La mayoría de los Estados miembros tuvieron que adoptar disposiciones específicas ya que la actividades preparatorias o iniciales no habían sido tipificadas explícitamente como delitos y no estaban cubiertas por las disposiciones generales relativas a la participación y la tentativa. A raíz de la adopción del Convenio del Consejo de Europa para la represión del terrorismo de 2005, una serie de Estados miembros ya habían adoptado medidas para tipificar los tres nuevos delitos (**DK, EE, IT, LV, MT, FI y UK**)¹³. Solo un pequeño número de Estados miembros adujeron que las disposiciones generales vigentes cubrían esos comportamientos.

La mayoría de los Estados miembros transpusieron la Decisión Marco de 2008 mediante la modificación del Código Penal o la introducción en él de nuevas disposiciones en, mientras que un número menor adoptó o modificó leyes especiales sobre la lucha contra el terrorismo (**IE, CY, PT, RO, SE y UK**), o se basó en otros actos, como la Ley de Prensa de 1881 (**FR**)¹⁴.

¹⁰ Véase el considerando 11 de la Decisión Marco de 2008.

¹¹ En la mayoría de los casos, los Estados miembros solo facilitaron la información necesaria para evaluar el cumplimiento de los artículos 3 y 4, en su versión modificada, de la Decisión Marco.

¹² Véanse el primer informe de ejecución, de 8 de junio de 2004 [COM(2004) 409 final y SEC(2004) 688] y el segundo informe de ejecución, de 6 de noviembre de 2007 [COM(2007) 681 final y SEC(2007) 1463]. Según estos informes existen deficiencias en relación con la aplicación de las disposiciones relativas a los principales delitos de terrorismo (véase el artículo 1 de la Decisión Marco de 2002), la responsabilidad de las personas jurídicas (véanse los artículos 7 y 8 de la Decisión Marco de 2002), así como a las reglas de competencia (véanse los artículos 9 y 10 de la Decisión Marco de 2002).

¹³ Todos los Estados miembros (excepto **CZ**) han suscrito el Convenio. Una serie de Estados miembros aún no lo han ratificado (**BE, CZ, IE, EL, IT, LT, MT, PT y UK**).

¹⁴ Para tener una visión de conjunto detallada de las medidas legislativas adoptadas por los Estados miembros, véase el cuadro 1 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión [SWD(2014) XXX].

Entre los que necesitaban adoptar nuevas medidas, un número relativamente pequeño lo hizo dentro del plazo establecido (**DE, ES, CY, NL, SI, SK y SE**). Los demás Estados miembros transpusieron la Decisión Marco de 2008 en 2011 (**BG, CZ, AT, PL y PT**), 2012 (**FR, LU y RO**) o en 2013 (**BE, HR, LT y HU**). Dos Estados miembros todavía no han adoptado la legislación necesaria (**IE y EL**)¹⁵.

2.1.1. Provocación

El artículo 3, apartado 1, letra a), en su versión modificada, define la provocación a la comisión de un delito de terrorismo como «la distribución o difusión pública, por cualquier medio, de mensajes destinados a inducir a la comisión de cualesquiera de los delitos enumerados en el artículo 1, apartado 1, letras a) a h) [...], cuando dicha conducta, independientemente de que promueva o no directamente la comisión de delitos de terrorismo, conlleve el riesgo de comisión de uno o algunos de dichos delitos; [...]».

Menos de la mitad de los Estados miembros han adoptado disposiciones específicas que tipifican explícitamente como delito la difusión pública de mensajes destinados a inducir a la comisión de delitos de terrorismo, con una redacción prácticamente idéntica a la utilizada en la Decisión Marco de 2008 (**BE, DE, IE, ES, HR, CY, LU, RO, SI, FI y UK**). Los restantes Estados miembros optaron por disposiciones que tipifican como delito en términos más generales la «provocación» (**BG, DK, MT, PL, PT, SK y SE**), «incitación» (**EE, FR, IT, LV, LT y HU**) o la facilitación o el apoyo de los delitos de terrorismo (**CZ, NL, AT y PL**).

Decantarse por disposiciones que se refieren en términos más generales a la incitación pública o provocación, en vez de por disposiciones que contemplan la mera intención de incitar a la comisión de delitos de terrorismo, tal como hace la Decisión Marco de 2008, conlleva el riesgo de tipificar solo la «provocación directa»¹⁶, obviando la «provocación indirecta», esto es aquella que simplemente entraña el riesgo de que se cometan uno o varios delitos (**BG, EE, FR** donde la disposición se limita explícitamente a la provocación directa, **IT, LT, HU y MT**). La «provocación indirecta» puede, no obstante, quedar incluida si las disposiciones nacionales abarcan realmente las actividades preparatorias o de facilitación (como parece suceder en **CZ, EE, NL, AT, PL y PT**), comprenden las conductas que simplemente entrañan el riesgo de que se cometa un delito de terrorismo (como parece suceder en **LV, AT y SK**) con independencia de que se trate de un delito consumado o en grado de tentativa (**CZ y SE**) o si los tribunales nacionales las aplican a comportamientos que pueden calificarse de provocación indirecta (como parece suceder en **DK**).

¹⁵ El Gobierno irlandés notificó el Proyecto de Ley de Justicia Penal (delitos de terrorismo) (Modificación) de 2012 e informó a la Comisión de su próxima presentación al Parlamento. Lo expuesto en el presente informe se basa en dicho proyecto de Ley. Por su parte, el Gobierno griego informó a la Comisión de que preparaba un proyecto de ley denominado «Ratificación del Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo y Protocolo por el que se modifica el Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo y legislación conexa», pero no presentó dicho proyecto de ley.

¹⁶ La «provocación directa» se refiere a aquellos casos en los que la incitación tiene como resultado que una persona cometa o, al menos, intente cometer un delito de terrorismo, y en los que la incitación se refiere a un delito de terrorismo concreto.

Algunos Estados miembros aclaran expresamente que la provocación es punible con independencia de que una persona haya sido realmente incitada a cometer el delito (por ejemplo, **UK**) o de que el delito terrorista se haya consumado o no (por ejemplo, **IE**, **CY** y **LU**) y también en los casos en los que la conducta fomenta los delitos de terrorismo en general (**UK**).

Algunos Estados miembros tipifican no solo la provocación a la comisión de delitos de terrorismo, sino también la provocación para preparar e instigar tales delitos (**UK**) o la incitación a proporcionar o recibir adiestramiento (**RO**). Algunos Estados miembros tipifican como delito no solo la divulgación de material destinado a fines de propaganda terrorista, sino también su obtención o posesión (**DE** y **UK**). Aunque la mayoría de los Estados miembros solo tipifican como delito el comportamiento doloso, en al menos uno de ellos también se tipifica el comportamiento negligente (**UK**). Por último, algunos Estados miembros han introducido en sus legislaciones delitos más específicos, como el de difusión pública de propaganda terrorista además del delito de fomento del terrorismo (**UK**), el enaltecimiento público, fomento o la apología del terrorismo (**DK**, **ES**, **LT**, **AT**, **SI** y **SK**) o el desprecio o humillación de las víctimas de terrorismo (**ES** y **LT**). Por otra parte, en algunos casos, no todos los delitos de terrorismo que se enumeran en el artículo 1 de la Decisión Marco de 2002 parecen estar cubiertos (**DE**).

2.1.2. Captación de terroristas

La captación de terroristas, se define en el artículo 3, apartado 1, letra b), versión modificada, como «la petición a otra persona de que cometa cualesquiera de los delitos contemplados en el artículo 1, apartado 1, letras a) a h), o en el artículo 2, apartado 2».

La mayoría de los Estados miembros han adoptado disposiciones específicas que tipifican como delito el hecho de pedir a otra persona que cometa un delito de terrorismo y que participe en las actividades de un grupo terrorista. La captación de personas para llevar a cabo actividades terroristas (en el sentido del artículo 1 de la Decisión Marco de 2002) y la integración en un grupo terrorista (en el sentido del artículo 2 de la Decisión Marco de 2002) solo están recogidos en una misma disposición en menos de la mitad de los Estados miembros (**BE**, **CZ**, **DK**, **ES**, **HR**, **LT**, **LU**, **HU**, **NL**, **SI** y **FI**). Algunos otros Estados miembros tienen disposiciones diferentes para ambas formas de captación (**DE**, **FR**, **AT** y **UK**). En ciertos Estados miembros, solo es punible la captación para llevar a cabo delitos de terrorismo y no la captación para participar en las actividades de un grupo terrorista en el sentido del artículo 2, apartado 2, de la Decisión Marco de 2002 (**BG**, **EE**, **IE**, **MT**, **PT**, **RO**, **SK** y **SE**, y con dudas en **CY** y **LV** donde la referencia a actividades terroristas incluye asimismo la integración en un grupo terrorista).

De los Estados miembros que adoptaron nuevas disposiciones específicas para tipificar los nuevos delitos, pocos emplearon el término «pedir» en la definición de captación (**HR**, **LU** y **SK** «requerir», **MT** «pedir» o «captar»). Parece que la mayoría de los Estados miembros han elegido el término «captar» (**BE**, **BG**, **DE**, **EE**, **IE**, **IT**, **ES**, **LV**, **LT** y **MT**: «pedir» o «captar», **PT**, **RO** y **SI**: «reclutar», **FI**) u otras fórmulas como «intentar inducir» (**SE**), «incitar» e «inducir» (**NL**), «instigar» (**HU**) o «alentar» (**CY**). Algunos Estados miembros

esgrimen que el verbo «captar» exigiría algún tipo de plan o marco institucional mínimo al que se supone que la persona reclutada se adhiere (**PT**). Esto puede plantear dudas en cuanto a si alentar a un «agente solitario» a cometer actos terroristas está realmente tipificado con arreglo a las disposiciones nacionales.

Aunque la mayoría de los Estados miembros utilicen el término «captación» (o algún sinónimo) en sentido general, unos pocos Estados miembros especifican con más detalle el comportamiento punible (en **FR** la definición habla de ofrecer regalos y otras ventajas para presionar o amenazar a una persona para que cometa un delito de terrorismo). Esto puede limitar indebidamente el alcance de la disposición, ya que podrían quedar excluidos los casos en los que se incita a una persona a través de otros medios.

Pocos Estados miembros aclaran explícitamente que la captación es punible aun cuando la persona captada no dé su consentimiento para cometer un delito de terrorismo (**CY** y **LU**).

Algunos Estados miembros invocan disposiciones en vigor o de índole general que contemplan diversas formas de participación en un delito de terrorismo (p.ej., **CZ** y **AT**), facilitación de un delito de terrorismo (p.ej., **PL**), apoyo a un grupo terrorista (p.ej., **CZ**, **DE** y **AT**), incitación a cometer delitos de terrorismo o a integrarse en un grupo proscrito (p.ej., **UK**), participación en grado de tentativa, conspiración para delinquir (**DE** y **FR**: «*association de malfaiteurs*») u otras actividades preparatorias (p.ej., **HU** y **UK**). Se corre el riesgo de que las disposiciones relativas al apoyo a organizaciones terroristas o a la participación en una conspiración no recojan la captación de «agentes solitarios» (por ejemplo, **CZ**, **DE**, **FR** y **UK**). Esto puede llegar a ser un problema en caso de que ninguna otra disposición tipifique como delito este comportamiento. La remisión a disposiciones generales también puede plantear dudas acerca de si realmente están tipificadas como delito las conductas en grado de tentativa. Ello dependerá de la interpretación y la aplicación de conceptos tales como los de preparación o facilitación de delitos de terrorismo.

Mientras que en algunos casos, parece que la captación no abarcaría todos los delitos enumerados en el artículo 1, apartado 1, letras a) a h), de la Decisión Marco de 2002 (**IT**), otros Estados miembros tipifican como delito no solo la captación para cometer un delito de terrorismo sino también la captación para facilitar su comisión (**DK**) prepararlos (**FI**) o participar en ellos (**LT**, **SI** y **SK**). En algunos Estados miembros, la definición de captación se extiende a la financiación del terrorismo (**DK**). En determinados Estados miembros, cualquier persona que sea consciente de que su actividad fomenta los delitos de terrorismo puede ser castigada (**FI**). Por último, algunos países también tipifican como delito acceder a ser captado (p.ej., **DK**).

2.1.3. *Adiestramiento de terroristas*

En el artículo 3, apartado 1, letra c), versión modificada, se define el «adiestramiento de terroristas» de la siguiente manera: impartir instrucciones sobre la fabricación o el uso de explosivos, armas de fuego u otras armas o sustancias nocivas o peligrosas, o sobre otros métodos o técnicas específicos, con el fin de cometer cualesquiera de los delitos enumerados en el artículo 1, apartado 1, letras a) a h), a sabiendas de que las enseñanzas impartidas se utilizarán para dichos fines.

La mayoría de los Estados miembros han adoptado disposiciones específicas para tipificar como delito la instrucción acerca de los métodos y técnicas utilizados para cometer delitos de terrorismo cuya redacción se aproxima mucho a la de la Decisión Marco de 2008 (**BE, DE, IE, HR, IT, CY, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE y UK**).

Algunos Estados miembros se refieren en término más generales a «adiestramiento para la perpetración de un delito de terrorismo» (**BG, DK, EE, ES y LV**) o al «suministro de información, técnicas o enseñanzas para la comisión de un delito de terrorismo» (**LT y NL**), sin mencionar los conocimientos específicos enumerados en el artículo 3 de la Decisión Marco de 2008 (a pesar de que, en algunos casos, se dan aclaraciones adicionales en notas explicativas de las normas; (p.ej., **DK**).

En la medida en que los Estados miembros se remiten a disposiciones generales vigentes sobre la participación en delitos de terrorismo, sobre su facilitación o preparación, o sobre el apoyo a los mismos (**CZ, HU y PL**), no está claro si la legislación nacional tipifica como delito el impartir formación en casos en los que no se ha cometido o intentado cometer un delito de terrorismo. El que así sea dependerá en definitiva de la interpretación y la aplicación de dichos conceptos en la legislación nacional. Además, tampoco queda claro si el concepto de «conspiración» (p.ej., «association de malfaiteurs» en **FR**) comprende la mera difusión de material de formación cuando no existen vínculos con un grupo terrorista.

La mayoría de los Estados miembros tipifican como delito tanto el adiestramiento como la instrucción (p.ej., **BE, DK**, que también habla de «enseñanza», **IE, IT, MT, AT, PT, RO y UK**), mientras que algunos contemplan solo el adiestramiento (**BG, EE, ES, LV y FI**) o alguna forma de instrucción (**DE, HR y CY**: «proporcionar orientación», **LU, NL**: «facilitar información» y «enseñar», **SI, SK**: «proporcionar conocimientos especializados», **SE**). Mientras que cabe suponer que el término «adiestramiento» implica algún tipo de relación entre el instructor y el alumno, el término «instrucción» podría comprender la difusión de información para el autoaprendizaje (p.ej., **IT y AT**).

Algunas disposiciones nacionales ofrecen aclaraciones adicionales, por ejemplo, que el adiestramiento es punible si se proporciona tanto a una o varias personas determinadas (**BG y UK**) o en general (**UK**) o que las enseñanzas puedan utilizarse para cometer actos de terrorismo que se especifican o delitos de terrorismo en general (**UK**) o, que el adiestramiento es punible incluso si la persona que lo recibe no lleva a cabo ni participa en un atentado terrorista (**DK y LU**).

En general para que una acción constituya un delito se exige que haya sido intencionada, aunque en algunos Estados miembros el hecho de ser consciente de que la instrucción ofrecida incita a las personas a cometer delitos de terrorismo (**FI**) o la negligencia (**UK** en relación con la asistencia a campamentos de adiestramiento) son suficientes. En otros casos, la intencionalidad parece presuponerse, y es el acusado el que tiene que probar que la instrucción o el adiestramiento se impartieron o recibieron de forma legal (**IE y UK**).

Mientras que en algunos Estados miembros, los delitos de terrorismo para cuya comisión se proporciona el adiestramiento no incluyen todos los delitos enumerados en el artículo 1, apartado 1, de la Decisión Marco de 2002 (por ejemplo, **DE e IT**), otros Estados miembros

son más rigurosos, al disponer, por ejemplo, que el adiestramiento también es punible si guarda relación con la financiación del terrorismo (**DK**) o cuando las enseñanzas impartidas van a ser utilizadas por una organización terrorista (**CY**). En algunos Estados miembros, el adiestramiento no solo es punible cuando se imparte con la finalidad de cometer un delito de terrorismo, sino también cuando su objetivo es participar en actos de índole terrorista (**SI**) o cometer delitos de otra naturaleza con el objetivo de preparar o facilitar un delito de terrorismo (**NL**, **FI** y **UK**) o ayudar a la comisión o preparación por otros de actos terroristas (**UK**). Por otra parte, varios Estados miembros tipifican como delito el hecho de recibir adiestramiento o instrucción, refiriéndose a «adiestramiento pasivo» (**BE**, **DK**, **DE**, **IE**, **NL**, **AT**, **RO** y **UK**). Por último, algunos Estados miembros han adoptado disposiciones específicas adicionales que tipifican como delito la asistencia a campamentos de adiestramiento (p.ej., **UK**).

2.2. Delitos conexos

2.2.1. Complicidad

El artículo 4, apartado 1, de la Decisión Marco de 2002, en su versión modificada, obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para tipificar como delito la complicidad para cometer los nuevos delitos, definidos en el artículo 3. Casi todos los Estados miembros han tipificado como delito penal la complicidad en la comisión de los nuevos delitos. En la mayoría de los Estados miembros, las disposiciones generales sobre complicidad son automáticamente aplicables a los nuevos delitos. Únicamente **CY** ha declarado explícitamente en las disposiciones pertinentes que la complicidad en los nuevos delitos no es constitutiva de delito.

2.2.2. Tentativa

El artículo 4, apartado 4, de la Decisión Marco de 2002, en su versión modificada, concede a los Estados miembros la opción de tipificar como delito todo intento de adiestramiento o captación de terroristas. En la mayoría de los Estados miembros las normas generales sobre tentativa se aplican sin distinción o cualificación a todos los delitos o infracciones y, por tanto, también a los nuevos delitos de terrorismo. Por consiguiente, la mayoría de los Estados miembros han tipificado como delito la tentativa de captar y adiestrar a una persona con fines terroristas y la provocación en grado de tentativa (**BE**, **BG**, **CZ**, **EE**, **ES**, **HU**, **LV**, **LT**, **MT**, **NL**, **AT** y **PL**). En algunos Estados miembros, la jurisprudencia podría no obstante considerar que las disposiciones generales sobre la tentativa no son aplicables a los delitos no consumados (p.ej., **IT**).

En determinados Estados miembros, la tentativa solo es punible en el caso de crímenes, delitos graves, delitos castigados con «determinadas penas mínimas» y no en el caso de delitos menos graves. Mientras que en algunos Estados miembros los tres nuevos delitos se clasifican como delitos graves (**DK**, **HR** y **PT**) en otros no. La tentativa no es, por tanto, punible (**DE**; **SI** con dudas).

En otros Estados miembros, la tentativa es punible cuando así se prevea expresamente. Algunos Estados miembros han tipificado explícitamente como delito la tentativa de

cualquiera de los tres nuevos delitos (**IE**, **SE** y **UK**). Algunos han tipificado solo la tentativa de adiestrar y captar una persona con fines terroristas (**LU**, **SK** y **FI**) y otros no la tipifican como delito (**CY**: explícitamente excluye que la comisión en grado de tentativa de cualquiera de los nuevos delitos sea punible, **RO**).

2.3. Penas aplicables a las personas jurídicas

El nivel de las penas varía de forma significativa de unos Estados miembros a otros¹⁷. La duración mínima de la pena de privación de libertad oscila entre menos de un año y 20 años. Del mismo modo, su duración máxima varía entre 2 y 25 años. Las multas pueden ser una alternativa (**DK**, **DE**, **IE**, **LU**, **NL** y **UK**) como también una sanción adicional a la de privación de libertad (**BE**, **IE**, **FR**, **LU** y **UK**).

Más de la mitad de los Estados miembros prevén la misma pena para los tres nuevos delitos (**BE**, **BG**, **CZ**, **EE**, **IE**, **HR**, **LU**, **HU**, **MT**, **PL**, **SI**, **SK** y **SE**). En los Estados miembros en que se castigan los tres nuevos delitos con penas diferentes, las penas por el delito de provocación son en general menos rigurosas que en el caso de los otros dos delitos (**DK**, **DE**, **ES**, **IT**, **CY**, **LV**, **LT**, **PT**, **RO**, **FI** y **UK**).

Los Estados miembros que tipifican como delito ser captado, recibir adiestramiento o instrucción, así como captar, adiestrar o instruir, suelen imponer en la mayoría de los casos la misma gama de sanciones (**DK**, **DE**, **IE**, **NL** y **AT**). En otros casos, está tipificado como delito participar en el adiestramiento, aunque la pena aplicable es menor que cuando se imparte el adiestramiento (**RO**). Del mismo modo, en los casos en que los Estados miembros han tipificado como delito no solo la difusión, sino también el hecho de procurarse o poseer propaganda terrorista, las mismas sanciones se aplican a ambos delitos (**DE** y **UK**). Cuando se hace una distinción entre la provocación y la apología/enaltecimiento del terrorismo, algunos Estados miembros prevén penas menores para la apología del terrorismo (**DK** y **ES**), mientras que otros Estados miembros aplican la misma pena (**DK**, **AT**, **SI**, **SK** y **UK**). En el caso de los Estados miembros que tipifican como delito el adiestramiento y la instrucción, lo habitual es que apliquen la misma pena a ambos delitos. En otros Estados miembros, sin embargo, la pena por el delito de instrucción es menor que la aplicable al delito de adiestramiento de terroristas (**AT**). Varios Estados miembros aplican penas diferentes si la captación se lleva a cabo en nombre de un grupo terrorista, en cuyo caso pueden imponerse penas más elevadas (**DK**, **HU** y **AT**).

3. OBSERVACIONES FINALES

La mayoría de los Estados miembros han adoptado medidas destinadas a tipificar como delito la provocación, la captación y el adiestramiento de terroristas de conformidad con la Decisión Marco de 2008. La Comisión toma nota de que dos Estados miembros (**IE** y **EL**) todavía no han incorporado la Decisión Marco de 2008 y les insta a que adopten las medidas legislativas necesarias sin más demora. Aunque la mayoría de los Estados miembros cumplen en gran medida la Decisión Marco de 2008, existen algunos puntos que suscitan preocupación, en

¹⁷ Para tener una visión de conjunto pormenorizada de las penas aplicables, véase el cuadro 2 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

particular en lo que respecta a la tipificación como delito de acuerdo con las disposiciones nacionales de la «provocación indirecta» y de la captación de «agentes solitarios». Se invita a los Estados miembros a que faciliten a la Comisión explicaciones adicionales a fin de que pueda completar su evaluación.

Los debates sobre el impacto de la legislación en materia de lucha contra el terrorismo en los derechos fundamentales se han producido sobre todo en relación con la aprobación de las medidas de aplicación de la Decisión Marco de 2002 y, en menor medida, en relación con los nuevos delitos¹⁸. A pesar de que las preocupaciones relacionadas con los derechos fundamentales pueden influir en la interpretación y aplicación de las disposiciones nacionales que tipifican los tres nuevos delitos, no parece que hayan hecho necesario limitar el alcance de las disposiciones jurídicas nacionales pertinentes¹⁹.

La Comisión observa que las partes interesadas abogan por un mayor intercambio de experiencias y prácticas entre los fiscales y jueces y creen que es necesario integrar los esfuerzos policiales en un enfoque más global que debería incluir la prevención temprana de la radicalización y la captación de terroristas.

La Comisión anima a los Estados miembros a supervisar y evaluar la aplicación práctica de las disposiciones de Derecho penal en materia de terrorismo. Al hacerlo, deberán tener en cuenta la protección de los derechos fundamentales, así como el enfoque político más amplio de la lucha contra la radicalización y la captación de terroristas.

La Comisión seguirá supervisando la eficacia y el impacto de la Decisión Marco sobre el terrorismo.

¹⁸ Debates relacionados con, entre otras cosas, la seguridad jurídica, el respeto del principio de proporcionalidad de las sanciones por delitos de carácter preparatorio y la posible tensión entre la libertad de expresión y el delito de provocación.

¹⁹ En sus comunicaciones a la Comisión, los Estados miembros no invocaron los artículos 2 o 3 de la Decisión Marco de 2008 para limitar el ámbito de aplicación de los nuevos delitos de terrorismo ni tampoco para mantener como razón para no aplicar los nuevos delitos las preocupaciones relacionadas con los derechos fundamentales.